



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero
y Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 19 de abril de 2007, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 15 de marzo de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 19 de marzo de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 225/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- Mediante escrito fechado el 26 de diciembre de 2005, Dña. xxxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxxx, por los daños sufridos en una caída producida el 27 de diciembre de 2004 como consecuencia de la gran cantidad de nieve acumulada en la acera. Manifiesta que no se había limpiado la calle ni esparcido sal en la acera a pesar de la nevada.



Reclama como indemnización 15.726,41 euros.

Acompaña a su reclamación diversos informes médicos relativos a la asistencia recibida a consecuencia de la caída, así como los partes de baja y de alta de la reclamante.

Segundo.- El 13 de enero de 2006 se comunican a la reclamante los extremos a los que refiere el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Asimismo, se la requiere, al amparo del artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para que aporte determinados documentos así como los datos de los testigos a que hace referencia en la reclamación.

Tercero.- Mediante escrito de fecha 23 de enero de 2006, la interesada aporta la documentación solicitada y los datos de los testigos requeridos.

Cuarto.- Acordada la práctica de la prueba testifical, los testigos examinados coinciden en señalar que la caída de la reclamante se produjo mientras cruzaba la calle y como consecuencia de la nieve y hielo que cubría la calle.

Quinto.- Concedido el trámite de audiencia, la interesada presenta un escrito en el que reitera su petición inicial.

Sexto.- Con fecha 27 de diciembre de 2006, se concede trámite de audiencia a eeeee, empresa concesionaria del servicio de limpieza viaria.

Esta empresa presenta el 30 de enero de 2007 un escrito en el que declina su responsabilidad por entender que cumplió con sus obligaciones, recogidas en el pliego de condiciones, y que la perjudicada omitió la diligencia necesaria al caminar por la vía pública teniendo en cuenta las adversas circunstancias climatológicas.

Séptimo.- La propuesta de resolución, de 22 de febrero de 2007 (tal y como se considera al informe del Servicio de Asuntos Económicos) considera que procede desestimar la reclamación planteada.



En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado h), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

No obstante, cabe hacer las siguientes observaciones a la instrucción del procedimiento:

- Cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que la interesada presenta la reclamación (el 26 de diciembre de 2005) hasta que se formula la propuesta de resolución (el 22 de febrero de 2007). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a su actuación recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

A este respecto, debe tenerse presente que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el



ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos. Por otra parte, los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 41.1 y 47 de la Ley 30/1992, ya citada.

- Constan en el expediente documentos aportados por la parte reclamante que, sin ser originales, no aparecen debidamente compulsados. Se debería requerir siempre por parte del instructor que todos los documentos se presenten en debida forma, al efecto de acreditar suficientemente los datos que recogen.

- Debe recordarse, asimismo, que conforme al artículo 89.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la resolución (y también su notificación, de acuerdo con el tenor literal del artículo 58.2 de la referida ley) debe indicar los recursos que procedan contra la misma, el órgano ante el que deben presentarse y el plazo para su interposición.

- Finalmente, es preciso advertir que no consta el índice numerado de documentos que conforman el expediente, tal y como exige el artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre.

3ª.- Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece que “los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.



La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la doctrina del Consejo de Estado así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

En la esfera de las Administraciones locales el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que "las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general



sobre responsabilidad administrativa”, reproducido, prácticamente de manera literal, por el artículo 223 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación formulada por Dña. xxxxx, por los daños sufridos en una caída producida el día 27 de diciembre de 2004 como consecuencia de la existencia de nieve y hielo en la calle.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En efecto, consta que la reclamación se interpuso el 26 de diciembre de 2005, antes de transcurrir un año desde que se produjo el hecho causante, que, al parecer, tuvo lugar el 27 de diciembre de 2004.

6ª.- En cuanto al fondo del asunto, comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido, la única cuestión planteada consiste en determinar si el expresado daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, presupuesto indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y con lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 6.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en Sentencia de 27 de mayo de 2002, señala que “para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social. No existirá entonces deber alguno del perjudicado de soportar el menoscabo y,



consiguientemente, la obligación de resarcir el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será a ella imputable”.

La propia sentencia continúa indicando que “la consideración de hechos que pueden determinar la ruptura del nexo de causalidad, a su vez, debe reservarse para aquéllos que comportan fuerza mayor –única circunstancia admitida por la ley con efecto excluyente–, a los cuales importa añadir la intencionalidad de la víctima en la producción o el padecimiento del daño, o la gravísima negligencia de ésta, siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la lesión y de la consiguiente obligación de soportarla. (...) el carácter objetivo de la responsabilidad impone que la prueba de la concurrencia de acontecimientos de fuerza mayor o circunstancias demostrativas de la existencia de dolo o negligencia de la víctima suficiente para considerar roto el nexo de causalidad corresponda a la Administración (...)”.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 1998, que recoge la reciente doctrina jurisprudencial sobre el requisito del nexo de causalidad, establece lo siguiente: “Aun cuando la jurisprudencia ha venido refiriéndose con carácter general a un carácter directo, inmediato y exclusivo para particularizar el nexo causal entre la actividad administrativa y el daño o lesión que debe concurrir para que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, no queda excluido que la expresada relación causal –especialmente en los supuestos de responsabilidad por funcionamiento anormal de los servicios públicos, como es el examinado– pueda aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, circunstancia que puede dar lugar o no a una moderación de la responsabilidad (sentencias de 8 de enero de 1967, 27 de mayo de 1984, 11 de abril de 1986, 22 de julio de 1988, 25 de enero de 1997, 26 de abril de 1997 y 6 de octubre de 1998, entre otras). Entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad puede concebirse, se imponen, en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, aquéllas que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél (sentencia de 25 de enero de 1997), por lo que no son admisibles, en consecuencia, concepciones restrictivas que irían en éste en contra del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas (sentencia de 5 de junio de 1997), pues el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter



general, y se reduce a fijar qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final como presupuesto o *conditio sine qua non* esto es, como acto o hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se produzca como consecuencia o efecto del primero, aunque es necesario además que resulte normalmente idóneo para determinar aquel evento o resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso (sentencia de 5 de diciembre de 1995)".

En el supuesto que nos ocupa, de acuerdo con los datos obrantes en el expediente, el día en que sucedió el accidente –27 de diciembre de 2004– la calle estaba completamente cubierta de nieve y hielo como consecuencia la nevada caída dos días antes –el 25 de diciembre–. Así se desprende del contenido de la reclamación y de las declaraciones de dos testigos, hecho que no ha sido rebatido por el Ayuntamiento.

Además, la prueba testifical practicada acredita que la reclamante se cayó cuando, al cruzar la calle, resbaló como consecuencia del hielo y la nieve existente.

Pues bien, aplicando la doctrina anteriormente expuesta, este Consejo Consultivo estima que los daños producidos son consecuencia de la concurrencia de dos factores: la inactividad de la Administración al no retirar la nieve y el hielo transcurridos dos días desde la nevada y la falta de adecuación del deambular de la perjudicada a las peculiares condiciones de la calle.

El Ayuntamiento tiene la obligación de mantener las vías públicas en condiciones adecuadas para el tránsito de personas y vehículos. Así se desprende del artículo 25.2.1) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que enumera entre las competencias del municipio la relativa a los servicios de limpieza viaria. Este precepto debe ponerse en relación con el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, que establece que "son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local"; y con el artículo 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que declara que son servicios públicos locales cuantos tiendan a la



consecución de los fines señalados como de la competencia de las entidades locales.

No cabe apreciar, como se apunta por el Ayuntamiento, la existencia de fuerza mayor que enerve su responsabilidad. Y ello por dos razones:

a) En primer lugar, porque no ha quedado acreditado en el expediente que la nevada fuera de tal magnitud que hiciera inútiles e ineficaces las labores de limpieza de las vías públicas. Las afirmaciones de la empresa concesionaria del servicio de limpieza viaria en el sentido de que “dicho temporal, que estuvo acompañado de temperaturas muy bajas, provocó que la nieve caída alcanzase espesores inusitadamente altos en puntos de la ciudad, siendo considerada como la nevada más grande de los últimos años”, no constituyen elemento probatorio suficiente a estos efectos.

b) En segundo lugar, porque la Administración no había llevado a cabo labores de limpieza en esa calle transcurridos dos días desde la nevada, con lo cual queda excluida la imprevisibilidad o inevitabilidad del accidente. Si bien es cierto que no cabe exigir a la Administración una conducta tan diligente que le obligue a retirar la nieve y hielo tan pronto como aparezcan –salvo que se trate de lugares en los que suponga una especial peligrosidad, como centros asistenciales, calles en pendiente, por el tránsito de personas, etc., en cuyo caso la Administración debe garantizar la seguridad de tránsito de forma inmediata–, también lo es que la Administración debe actuar sin demora para garantizar la seguridad de vehículos y peatones cuando concurren estas circunstancias.

No obstante lo anterior, tampoco cabe imputar la responsabilidad absoluta del accidente a la Administración. La nieve acumulada en la calle conllevaba unos riesgos para la circulación de personas y vehículos que no eran desconocidos para la reclamante, lo que le obligaba a extremar la precaución y a adecuar su deambular a dichas circunstancias.

La concurrencia de estas circunstancias extraordinarias –nieve y hielo en una calle cuya especial peligrosidad no se ha alegado ni probado, conforme a lo indicado anteriormente– exigía a los viandantes extremar la prudencia y observar una especial diligencia en la deambulación, adecuándola al estado de la calle.



En virtud de lo expuesto, se considera que la relevancia de ambas causas es equivalente, por lo que procede estimar parcialmente la reclamación interpuesta.

7ª.- Respecto a la cuantía de la indemnización, este Consejo Consultivo, estimando equivalente la relevancia de ambas causas, considera que debe indemnizarse a la reclamante con el cincuenta por ciento del importe de los daños que resulten acreditados.

La concreción de la cantidad deberá realizarse en expediente contradictorio. Ello se entiende sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución estimatoria parcial en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.